

行政暨政策學報 第三十三期
民國九十年十二月 第 25~58 頁
Public Administration & Policy, No.33
December 2001 pp.25~58

從西方經驗論建立我國績效待遇之可行性研究*

丘昌泰 江岷欽 陳柏羽**

摘 要

績效管理為當前政府再造的主要潮流，而績效待遇更是促使績效管理得以實踐成功的重要制度設計。西方國家由於行政文化使然，政府機關實施績效待遇制度之經驗甚為豐富，如：美、英、加拿大與 OECD 國家。我國目前雖尚未實施，但鑑於提昇公務生產力的要求與活化文官體制的民意壓力，學政界人士皆期望能建立適用於我國國情的績效待遇制度。本研究目的主要係從西方國家政府機關實施績效待遇方面的運作經驗探討其在我國實踐之可行性。本研究以文獻分析、專家座談與開放型問卷調查等方式進行研究。首先，從美、英、加拿大、OECD 國家等的運作經驗探討績效薪俸制度的運作狀況及其問題癥結。其次就我國建立績效待遇的配套條件、優勢與劣勢條件進行檢討；最後則提出短程與中長程的建議方案，以供考政當局參考。短程方案方面：修改公務人員考績法，重新建構「績效導向的考績制度」；此外，建議績效考核制度宜劃分為「個人績效」與「團體績效」兩類，未來考績法可考慮將「團體績效」列入考績範圍。中長程方案方面則建議中央政府簡任公務員可試行績效待遇，故須創設一套簡單、彈性的「最高」與「最低」薪資結構表，以建構更為彈性的俸給結構。

關鍵詞：績效待遇、績效相關待遇、績效管理

* 本報告係銓敘部委託研究計畫「績效導向的薪俸制度之研究」之部分成果。本文蒙兩位評審人的意見指正，特此致謝。

** 丘昌泰為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授；江岷欽為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任；陳柏羽為國立臺北大學碩士班研究生。

壹、研究問題的背景

在當前政府再造蔚為世界風潮的過程中，公務部門薪俸制度的改革一直是各國關切的焦點；改革的主因在於舊有的公務員薪俸制度太過僵化、欠缺彈性，且無法與民間部門的薪資結構相互比擬，使得公務部門無法吸納優秀的人才。綜觀世界先進國家對於公務員薪俸制度的改革方向大都是採取績效相關薪俸（performance-related pay）或績效薪俸（pay-for-performance），以取代傳統的薪俸制度。績效薪俸制度的改革成果究竟如何呢？從美國、英國或許多 OECD 國家的運作經驗來看，績效相關薪俸的改革成果一直是毀譽參半，有人視為剝奪公務員基本生活保障的毒蛇猛獸，極力加以頑抗；有人則視為提高公務員士氣的萬靈丹，極力加以稱頌。無論結果如何，台灣今天面臨高度競爭的全球化社會中，提高文官體系的生產力已經成為提高國家競爭力中最關鍵的要素，因此，從公務員的薪俸制度著手改革，自然成為一個必然的選擇。

考西方國家推動績效薪俸制度的改革之所以毀譽參半，並不是因為制度本身的問題，亦非說明了績效導向的薪俸政策是錯誤的政策方向，而是絕大多數的聲音大都來自於「人為因素」，包括：第一、來自於績效評估者對於部屬績效的評定有欠公平，引起部屬反彈；第二、薪俸是任何一位公務員安身立命的基礎，任何改革只要涉及其權益之損失，那怕是少許的損失，都會極力加以反抗，因此，薪俸制度的改革永遠是「得者」支持改革，「失者」則反對改革。

基此，拋開上述兩項人為因素勿論，建立績效導向的薪俸制度實為世界潮流之所趨；縱使今天不少學政界人士對於績效薪俸制度皆持著保留態度，但多數的批評大都是圍繞在「人為因素」，很少人從「制度因素」嚴肅探討績效待遇制度在我國推動的可行性；從先進國家的建制經驗來看，無可否認地，績效導向的薪俸制度是正確的政策方向。

建立合理而公平的俸給政策是文官制度的核心，俸給制度的改革更是影響文官生涯發展與工作士氣的關鍵因素，面對當前台灣社會的轉型時刻，如何建立一套具競爭力與高效率的公務員俸給政策厥為當前重要的行政改造工程之一。現行公務員俸給制度存在著許多盲點，社會各界對於公務員待遇問題的批評聲浪始終不斷，有人認為薪水太高，也有人認為薪水太低。實際上，公務員俸給的高低乃是一種相對的比較結果，如果不能與「工作績效」一起衡量，則所有有關薪俸問題的高低爭論是沒有意義的；換言之，如果公務員的績效好，生產力高，則不會有人批評他的薪水高；相反地，對於那些「閒閒無事做」的公務員而言，縱使薪資低也是一種人事經費上的浪費。

根據西方先進國家的發展經驗，推動公務員俸給政策的改革關鍵在於必須將「薪資高低」與「績效好壞」有效地結合在一起；換言之，必須建立以績效為導向的公務

員俸給政策；否則基於保障公務員的意旨，建立了以「資深制」為基礎的薪俸制度，但卻對於公務員做了些什麼？有那些成果？毫無根本的概念，則任何調薪措施與俸給改革都不易產生具體的激勵效果。因此，若要大刀闊斧改革公務員的俸給制度，就必須將工作績效與薪俸報酬結合在一起。

當然，建立績效導向的俸給改革，其困難度遠高於其他各種文官制度的改革，主要原因在於俸給制度涉及公務員本身的「既得利益」與「生活家計」的問題，改革者大都不願意碰觸這樣敏感的課題。因此，如何降低公務員的反彈情緒、因應政府再造的世界潮流，逐步改革不合理的、輪流式的、齊頭式平等的俸給制度，並且將此項改革對於既得利益者所帶來的「衝擊面」縮到最小，這都必須考驗考政主管當局的智慧與能力。

從西方國家政府再造的發展經驗而論，如美、英、加拿大、OECD 國家等，幾乎都已經設立部分的績效導向俸給制度，雖然遭到公務員不少的反對與抗拒，但也由不少公務員的支持，由於這是時代趨勢與世界潮流，它的出現確實有助於提高行政生產力，解決長期以來公務員薪俸，不足反映工作績效的偏頗現象，因此，許多先進國家乃紛紛建立績效薪俸制度。

本研究之主要問題為：

- 一、績效薪俸制度的基本概念為何？有何關鍵性的核心概念乃是促使績效薪俸制度運作順暢的主因？
- 二、西方國家實施績效薪俸的狀況為何？美國、英國及若干 OECD 國家實施績效薪俸制度的背景為何？有何優缺點？
- 三、應如何建立績效導向的薪俸制度？有何配套措施應該先行具備？規劃方向為何？

總之，本研究之主要目的乃是從美國、英國及 OECD 國家的運作經驗中，評估我國實施績效相關薪俸的可行性，以建立績效導向的公務員薪俸制度。

貳、績效薪俸的概念

關於績效薪俸制度的實施，不少人視為政府再造的重要改革工具，固然有人大力支持績效相關待遇，但亦不乏反對者，以下針對績效薪俸的概念及肯定與反對論的主張分別敘述如下：

一、概念澄清

「績效薪俸」係指將一位員工的待遇與工作績效緊密結合的制度，換言之，績效薪俸係以「個人」或其所屬「團體」的工作表現決定個人待遇的多寡。實施績效薪俸的目的在於強化組織成員對於工作績效的實踐，以提高個人與團體的生產力，使整體

組織的績效能夠達到最佳水準。

如何透過不同俸給方式，以達到前述的績效目標？根據西方及亞洲國家的發展經驗顯示，大體上可以分為下列幾類：(一)獎金制 (bonuses)；(二)論件計酬制 (piecework system)；(三)功績俸制 (merit pay)；(四)利潤分享制 (gainsharing system)，前面三種係對於「個人工作績效」表現良好所施與的獎勵金，後者則係針對「團體工作績效」表現良好者所施與的獎勵金，無論是採取何種方式，如果這些獎勵項目的頒發皆以「工作績效」為主要考量，則這些就可以稱之為績效薪俸。

然而，從這個定義中，至少可以發現下列幾項問題是績效薪俸制度實施成功與否的關鍵：

- 第一、個人或團體的工作績效必須正確的、公平的加以衡量的，否則就容易引起不平之鳴，形成改革推動上的阻力。
- 第二、個人或團體績效與績效薪俸之間的因果關係要相當明確，不能過度考慮其他非績效因素對於薪俸的影響。
- 第三、績效薪俸的經費來源要夠充分，充分到可以激發員工努力追求工作績效為主要目標。

從理論基礎而言，績效薪俸的基本原則是工作績效作為報酬的依據，績效表現卓越者就應該比績效表現不良者得到更高的報酬，這是反映出績效薪俸的理論基礎之一：期望理論 (expectancy theory) 的特徵。所謂期望理論係指一位員工的生產力端賴對下述三個問題的答案：

- 第一、如果我試著努力工作以達到高績效水準，我會成功嗎？這是「我能作得到嗎？(Can I do it?)」的問題。
- 第二、如果我成功了，我將會得到何種東西？這是指「我能得到些甚麼？(What will I get?)」的問題。
- 第三、如果我願意接受，可接受的獎勵額度為多少？這是指「我願意接受嗎？(Do I want it?)」

我們將這上述三個問題以下列圖 1 加以表示 (Champagne and McAfee, 1987: 121)：

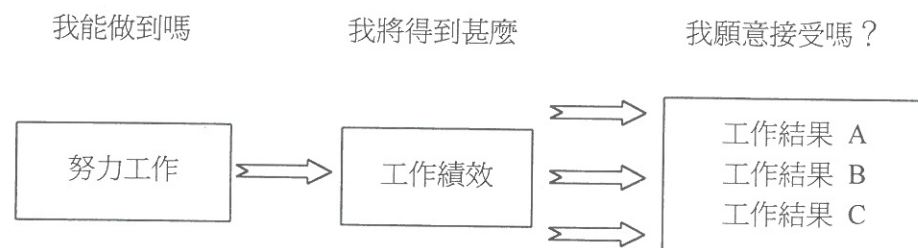


圖 1 績效薪俸的期望理論模型

二、肯定與反對論點的分析

關於績效薪俸制度，有肯定者，也有否定者，兩者言之成理，有必要加以澄清。

(一)肯定論者的理由

不少先進國家的公務員已經採行績效薪俸制度，推動績效導向的薪俸制度之理由有下列三點：

- 第一、降低公共部門之經費，近年來世界各國都面臨經濟不景氣的惡劣環境，赤字預算的壓力使得政府不得不思考如何刪減公共經費；OECD 國家中的英、紐、瑞典三國，其政府消費支出與移轉性支付一直高於該國當年的國內生產毛額，使得競爭力大為降低。
- 第二、基於管理效率的考慮，政府部門必須刪減多餘人力，提高行政效率，以因應變遷日趨激烈的外在環境；不少國家的公務人力太多，造成政府支出的龐大，唯有實施績效薪俸，提高公務人員之生產力，才能有效提高行政效率。
- 第三、基於勞動市場的壓力，必須甄補、訓練與激勵適當的公務人員，以提高其生產力。若將公私部門的薪俸加以比較，公部門低階層公務員的薪俸高於同等級的私部門技術員工，然而公務門高階層公務員的薪俸則低於私部門的領導階層薪俸，這種薪俸結構必須加以調整，使工作能力、成果與薪俸能夠成正比。

鑑於上述三項理由，如何將薪俸與績效結合在一起就成為重要的改革方向，無論是教育、稅賦、警政、司法等部門都朝著這個方向而改革，蔚為新的改革趨勢，使得負責績效薪俸的人力資源管理部門從機關組織中的「邊陲」地位，逐步推向「中心」地位，可見其重要性。

(二)反對論者的理由

儘管如此，反對實施績效薪俸的聲浪亦不少，主要的爭執關鍵在於如何將管理績效與報酬薪俸有效地加以連結？如何衡量個人的績效？換言之，反對績效薪俸的主要理由是：

- 第一、公共管理者工作性質是相當複雜的，如何將整體政策績效落實於機關、團體與個人績效上，實在是高難度的工作；更何況政策目標通常是多元的，除了營利目標之外，還有分配正義的社會目標，政黨和諧的政治目標，這些多元目標對於公共管理者的影響是無遠弗屆的，故其績效根本無法有效加以衡量；
- 第二、公部門實施績效薪俸制度基本上是因襲私部門的待遇制度，但私部門的管理者有充分、彈性的資源可資運用，如預算經費、人事權限，而公部門卻

處處受制於國會及相關法律，故公務部門無法發揮績效的原因實與制度的設計相關，並非公部門的效率不彰。因此，設計績效薪俸容易，但如何執行則非常困難。

第三、文官體系的基本特徵就在於永業化與專業化，希望以其專業的精神作為穩定國家發展的中道力量，故多數國家對於文官的保障大都以維持其永業性與穩定性為主，講求競爭性的、變遷性的績效薪俸制度，較適合私部門，但未必適用於公部門。

基於上述三項理由，許多人積極反對實施績效薪俸制度。

三、績效薪俸的功能

雖然績效薪俸制度在世界各國遭到不少的反對，但許多國家政府卻仍積極推動績效薪俸的改革，主要原因是因為績效薪俸確實比舊有制度更能激發公務員的士氣，更能提高公務生產力與提高國家競爭力。從前述反對者的論點中可以發現：反對績效薪俸者大都是立基於「公私二元論」的論點，認為公務部門與私人部門性質不同，故適用於私人部門的績效薪俸不適宜搬到公務部門內。不過，在今天公私部門界限日益模糊、公私部門互動日益密切的狀況下，績效薪俸實在沒有不能適用之理由。

一般而言，績效薪俸具有下列三項重要功能（Murphy and Cleveland, 1995: 340-347）：

(一)具有激勵員工追求績效的誘因效果

績效薪俸制度強調要將員工的工作績效與績效給付結合在一起，以員工追求績效的表現來作為給與待遇的基礎，這樣的薪資制度容易產生誘因效果（incentive system），足以激勵員工以努力追求工作績效為目標。

事實上，過去的薪俸制度由於並未考量績效因素的重要性，故公務員薪水照領，行政效率卻未見提高，許多人認為唯有從薪俸角度進行改革，才能有效地提昇行政生產力。部分學者曾指出：實施論件計酬制的組織，不僅對於一般員工是一項吸引力甚大的誘因，對於高生產力的員工尤其具有高度的誘因（Gerhart & Milkovich, 1992）。美國實施功績俸制已有多數年歷史，雖然弊病不少，但基本上的理念是：若將個人工作績效與績效薪俸有效地予以結合，將有利於整體工作績效的提昇；同時，利潤分享制的實施容易使團體成員具有攸戚與共的歷史使命感，容易增強員工之間的互賴感與信任感。

(二)可作為管理者與部屬溝通績效期望的有效管理工具

對於公部門中的管理者而言，其重要的基本任務之一就是與部屬溝通績效的標準與希望達到的期望水準，績效薪俸的實施加強了管理者與部屬溝通績效期望，成為一項有用的管理工具。曾有學者指出：在總體薪資水準上，績效表現優良者與低劣者的差距實質上是不太大的，蓋一方面在功績俸之下，經費有限，功績所涵蓋的範圍永遠

是極少部分的員工；另一方面則多數績效評定者對於績效優劣的評定差距也不會太大，一旦讓績效卓越者感覺績效優劣的報償差異有限，則績效薪俸制度的公正性就易遭受質疑（Gerhart & Milkovich, 1992）。

管理者將績效資訊順利傳達給部屬的成功條件有二：第一、組織必須在政策上明確宣示願意將待遇作為激勵員工的管理工具；第二、績效評定者願意明顯地區隔出績效優良者與績效低劣者的差異。一旦績效評定者能夠努力區隔績效優劣者之差距，並且充分反映在薪俸結構上，則自然而然績效評定程序就更趨嚴謹，更注意績效回饋資訊的蒐集與整理。

(三)足以反映「作正確的事」的精神

從行政學的原理而言，作正確的事（doing the right thing）比將事情作對（doing the thing right）更為重要，蓋前者涉及員工個人的整體價值問題，員工將事情作錯，則其在組織中的價值就不復存在了；至於後者則僅涉及員工個人的作業程序的瑕疵問題，只要稍加修正即可，並不影響其個人去留。一位員工在組織中整體價值的評定標準為何？在西方文化中的價值觀念而言，完全視其在組織中的工作表現而定，組織中的個人付出多少努力，就應該得到多少報酬，這是評定個人價值的重要基準，公務員的薪水結構當然亦應本此原則，努力工作、創造高績效者給與較高的報酬，至於遇事推諉、績效不彰者則給與低酬，甚至予以減薪處罰。基此，如何透過務實的績效目標之擬訂、公平的績效評鑑程序，以核發績效薪俸，這是「作正確的事」的具體反映。

然而，欲建立一套公平的績效薪俸制度是很困難的：第一、績效薪俸所需要的經費不貲，如果沒有穩定充裕的經費來源，要發揮激勵效果並不容易。第二、績效薪俸所能激勵的對象通常僅是表現卓越的少部分員工，對於表現平凡無法得到獎勵的員工則根本無能為力，甚至容易遭到反彈抗拒聲浪。第三、績效評定指標的設計並不困難，難就難在如何讓績效評定者公平、毫無爭議地落實績效評定的工作，然而，績效評鑑的欠缺公平性與客觀性幾乎是目前世界各國所出現的共同弊病，績效評定工作一定無法讓所有員工滿意。

四、績效薪俸的方式

績效薪俸可能採取下列幾種不同方式，以達到激勵員工追求績效的目標：

第一、基本薪：基本薪部分實施績效導向的關鍵在於不能設定太過嚴密的「俸給表」，應給與相當的彈性；以美國經驗而論，每一級公務員僅訂定「最高」與「最低」的薪資水準，兩者最大差距可至 30%乃至於 50%，以保持彈性。最高與最低之間的俸額，完全看首長根據工作績效而定。不過，許多學者認為：基本薪乃是公務員基本生活的保障，不宜適用「績效導向」，蓋如此一來，不僅表現差者或平庸者無法維持其基本生活，而且容易讓表現卓

越者成爲該機關的「超級明星」，造成兩者之間的差距愈來愈大，造成嚴重的衝突。

第二、獎金制：對於表現卓越的員工給與一定數額的獎金，根據西方國家的運作經驗，約有 22%至 66%的機關採用獎金制，以鼓勵員工追求工作績效，而獎金金額約佔員工薪資的 27%至 45%，甚至某些高級行政管理人員所領取的獎金與其薪資數額相同。獎金制是三種績效標準的整合結果：（一）整體公司的績效；（二）單位或部門績效；（三）個人績效，其背後的理念基礎在於：員工如果愈努力工作，則將獲得獎勵愈多。一個組織是否應該實施獎金制？需視下列因素而定：（一）個人績效標準、組織績效標準與給付金額是否密切相關？績效是否可以清晰地加以衡量？（二）領取績效獎金對於納稅後的實質所得效果是否確實明顯高於未領取績效獎金者。（三）員工是否信任管理階層，願意接受獎金計畫（Champagne and McAfee, 1989: 64-65）。

第三、論件計酬制：員工如果於規定時間內順利完成某一交付任務，生產數量與品質且皆達到事前設定的標準，則給與不同的獎勵金，這對於一般的員工是吸引力甚大的誘因（Milkovich & Wigdor, 1991），對於高生產力的員工尤其具有高度的誘因（Gerhart & Milkovich, 1992）。然而，這種誘因方式的最大缺點在於容易讓員工間陷入彼此相互競爭的緊張狀態，並且以追求短期績效爲目標，以致於忽略了那些維持性（maintenance）與團隊性的例行性工作。

第四、功績俸制：按件計酬制只是針對表現卓越的員工一次發給獎金，並不影響「本薪」結構，但是功績俸則是將功績反映在本薪結構上。換言之，根據員工的功績給與不同比例的績效調薪比例，使個人功績與待遇能夠結合在一起，甚至將它與升遷結合在一起。根據學者的研究，功績俸其實不完全能夠將個人工作績效與待遇結合在一起，實施的結果是不少機關培育出相當特殊的「超級明星」，薪水愈來愈高，與其他部屬之間的薪水差距愈來愈大，以致於造成員工的心理頗不平衡。由於功績評比結果影響待遇、升遷甚大，故更容易造成機關內緊張的衝突關係。

第五、利潤分享制：係指當團體的績效表現達到某一要求標準時，團體成員可共同分享來自於團體績效所得到的獎金，換言之，它是將個人待遇與團體整體的獲利性或成果結合在一起的制度。例如，將該團體所節省的人事成本用於該機關的福利。如何將團體績效讓個別成員分享，有的採取「平均分配」的原則，有的則按績效貢獻程度「不等分配」爲原則。根據學者的研究結果顯示：利潤分享制的成敗端賴下列四種因素而定：（一）員工參與

感愈高，則利潤分享制愈可能成功；（二）友善的管理態度容易促成利潤分享制的實現；（三）組織歷史愈悠久，愈可能實現利潤分享制；（四）組織領導者愈投入該計畫，愈可能實施成功（Champagne and McAfee, 1989: 64-65）。無論如何，根據學者研究結果顯示：這個制度對於表現特別卓越者的激勵事實上是最少的，對於表現較差的員工也沒有特別的處罰措施，故一般認爲：這個制度必須同時結合論件計酬制與功績俸制，才能發揮功能。

五、績效薪俸的適用對象

績效薪俸的適用對象爲誰？根據國外的經驗，大約有下列幾種狀況：

一、中高級文官：如英、美、加拿大及 OECD 國家主要係以中高級文官爲實施對象，且涵蓋基本薪與變動薪，算是實施非常徹底的績效薪俸制度，這些國家不僅將整個俸給結構重新簡化爲最高與最低兩個等級，且其薪俸的升降悉依「績效」來決定。

二、基層文官：基層文官主要仍以「變動薪」的部分進行績效導向的建制，且其獎勵方式相當的多元，前述幾種績效獎勵方式皆曾出現過，但以實施績效獎金制者最多。

參、美國績效待遇制度

美國是一個勇於實施績效待遇的國家，聯邦政府、州政府乃至於地方政府各部門都有不少政府機關實施不同形式的績效待遇制度，最常看到的績效待遇制度如小額現金獎勵（small cash award）、功績俸、獎金、生產力利潤分享計畫（productivity gainsharing programs），這些改革的基本精神在於希望透過更具誘因性的績效相關待遇，以提高工作效率，增進工作品質。

1990 年通過聯邦員工待遇比較法（The Federal Employees Pay Comparability Act of 1990），授權各機關自行設定個人與團體績效衡量的指標，並與績效待遇盡量結合在一起，其評比指標的理念爲：市場性（Marketability）、發展性（Development）與績效（Performance）。目前人事管理局已經組成公務人力待遇與績效服務任務小組（Workforce Compensation and Performance Service），希望全面性地實施績效導向的待遇制度，以建立高績效的公共組織。

根據美國人事管理局的規定，公務員可以領取下列兩種獎勵：

一、績效基礎獎金（performance-based cash awards）：凡是績效評比結果是「非常成功」或同等級者，可以領取績效獎金。獎金的授與由機關首長決定，但金額原則上不能超過本俸的 10%；然而，如果機關首長認爲該員工表現相當

優秀，亦可以該上限的現金加上等值的現金卷¹（cash surrogates），但領取總獎金總額以不能超過 20% 為限。此項績效基礎獎金是一次給足（lump sum）的獎金，不能視為公務員本俸的一部份，若有爭議，不得作為爭訟之標的。

二、非現金誘因獎勵（Nonmonetary awards）：根據美國第 5 U.S.C. 4502(e) 號法案規定，授權各機關對於表現卓越之員工給與現金獎勵以外的誘因措施，即所謂休假獎勵（grant time-off award）該休假時數不計入月薪或離職給付的遞減，是額外的獎勵措施。

美國聯邦政府機關實施績效待遇最徹底者莫過於下列兩類政府官員：

一、政務人員俸給（Executive Schedule, EX）：根據 1989 年倫理改革法（Ethics Reform Act）的規定，將政務人員的薪俸與就業成本指標結合在一起，形成五個等級的俸給表（表 1）。

表 1 政務人員（EX）等級薪俸表

EX 等級	薪俸金額
第一級	\$157,000
第二級	\$141,300
第三級	\$130,200
第四級	\$122,400
第五級	\$114,500

註：OPM, 2000, Pay Structure of the Federal Civil Service, 請參閱：www.opm.gov.usa.

二、高級行政主管俸給（ES）：該待遇系統涵蓋每一機關的管理、監督與政策性高級文官職位，且其職等在十五級以上，不需參議院同意任命之高級文官。目前 ES 系統分為六個薪俸級距，由總統親自核定（表 2）。

表 2 高級行政主管（ES）等級薪俸表

ES 等級薪俸表	薪俸金額
ES-1	\$106,200
ES-2	\$111,200
ES-3	\$116,300
ES-4	\$122,200
ES-5	\$122,400
ES-6	\$122,400

註：OPM, 2000, Pay Structure of the Federal Civil Service, 請參閱：www.opm.gov.usa.

¹ 現金卷與禮券是不一樣的，後者僅能購買物品，現金卷則可以很容易兌換成現金，甚至可以透過提款機中的「非現金服務」存入個人帳戶，其價值與限制幾與現金一致。

為了鼓勵高級行政主管，美國聯邦政府特頒佈績效獎勵辦法（performance awards），該待遇系統涵蓋每一機關的管理、監督與政策性高級文官職位，且其職等在十五級以上，不需參議院同意任命之高級文官。

每年甄選優秀的高階主管（Meritorious Executive）或傑出主管（Distinguished Executive），以表彰其卓越之績效。每年由各機關推薦表現卓越之高階主管（不得超過當年度該處所有文官的 5%）或傑出主管（不得超過當年度該處文官總數的 1%）至人事管理局，然後由該局進行嚴格評審，最後將結果呈請總統公布，並且給與獎金鼓勵：高階主管可獲得其本俸之 20% 之一次給足獎金，至於傑出主管則可獲得本俸 35% 的一次給足獎金²。

至於其頒獎標準：必須其最近考績在「非常成功」以上，且獎金必須一次給足，是本俸之外的額外獎勵。獎金的頒授由機關首長決定，至於獎勵金的個別受獎金額最少不得少於受獎者本俸的 5%，最多則不能超過 20%。總獎金金額則不能超過下年度高級行政主管本俸總額的 10% 或所有高級行政主管本俸年增加率的 20%。

高級行政主管的績效獎金之頒發必須由機關首長組成績效評議委員會（Performance Review Board），並經過半數的同意推薦才能領取該項獎金³，但仍由首長作最後的決定權。

肆、英國績效待遇制度

近年來英國實施績效俸給政策最著名者莫過於對高級文官（Senior Civil Servant）所實施的績效俸給制度，稱為高級文官俸給制度（SCS Pay）。為了推動該項制度，英國內閣組成高級文官俸給與績效管理諮詢委員會（The SCS Pay and performance Management Advisory Group），其中包括三個主要的聯合工會與規劃委員會，2000 年七月二十六日向文官管理委員會（Civil Service Management Board）提出規劃報告，並經該委員會同意通過，於 2001 年四月實施。該委員會指出：當前俸給政策的缺失在於欠缺彈性，對於績效高的公務員欠缺彈性的誘因制度；該制度的設計者之一 Richard Wilson 指出：英國俸給制度的缺失在於：（一）欠缺透明性；（二）對於給付的級距多數不滿意；（三）並未對高績效者給予任何充分的獎勵；（四）由於現行俸給系統過於複雜，以致於各部門間的評估結果並不一致；（五）無法有效地指出績效不良者。

當然要引進績效導向的俸給政策必須克服許多困難，諸如公務員的反彈情緒，舊有勢力的抗拒等，因此必須營造聯合工會與內閣之間的伙伴關係，同時在設計績效導

² 請參閱：US Code, Title 5, Government Organization and Employee, Section 4507.

³ Code of Federal Regulations, Title 5, Volume 1, Parts 1 to 699. Revised as of January 1, 2001.

向俸給政策過程中必須透明化，不斷地提出修正意見，使該項制度的負面衝擊愈少愈好。

該制度之基本精神在於取消傳統以等級為導向的待遇量表 (Grade-related salary scales) 而代之以一個由中央政府統一規劃的給付架構，各部會不能擁有任何的自主權。該待遇架構係由高級文官待遇評審委員會 (Senior Salaries Review Body, SSRB)，該委員會的主要任務是：(一) 確保績效相關待遇是公平的、透明的；(二) 確認該待遇架構符合機會平等政策；(三) 保證部門間的充分合作；(四) 衡量薪俸級距與績效等級之間的正確關係；(五) 審核薪俸與工作份量之間的關係。該委員會將他們的薪水級距分為若干等級，每一等級又可分為最高與最低薪資水準，至於評審之法則充分反映績效導向的精神，希依績效評比結果來認定。

該制度之重要內涵⁴：第一、給付幅度結構將盡量簡化，並且易於了解：基本上僅分成三個級距，然後建立一個給付矩陣表，適用於所有的高級文官；第二、對於最高績效者的一半引進非統一基金獎金⁵ (non-consolidated bonuses) 制度，並將該獎金制度併入俸給矩陣當中；第三、重新設計績效管理系統，將焦點置重於結果的發展與提供；重要的文件包括：個別績效協議書、年中發展狀況評鑑、給付委員會的引進、奠基於相對貢獻度的給付制度。第四、建立一個新的高級文官能力架構 (competency framework)，該架構必須清楚明確。

根據新的績效相關待遇制度的規定，由高級文官服務處所發展出來的高級文官職位工作評估 (Job Evaluation for Senior Posts)，高級文官薪俸表共分為九個等級與一個等級的各部會大臣之薪俸，如表 3 所述。每一個等級都有最高與最低薪資，差距在二萬至三萬英鎊之間，一切均視績效表現而定；如果表現良好者 (good performance)，十年內薪俸可核發至該等級的 80%；如果表現卓越者 (outstanding performance)，則可在五或六年內核發至該等級的最高薪資；目前 70% 的英國高級文官薪俸大約在第一與二級的薪俸等級間，其薪俸的平均增長率約為 2.9% 左右。部會大臣薪俸由部會大臣報酬委員會 (Permanent Secretaries Remuneration Committee) 所發展，該委員會由高級文官待遇評審委員會 (SSRB) 中的兩位委員、文官部與財政部大臣所組成，以備首相諮詢。

⁴ 請參閱英國內閣網站：http://www.cabinet_office.gov.uk。

⁵ 高級文官的績效俸給分成兩類：第一、統一基金給付 (consolidated payment)，這是指根據高級文官的工作性質、績效要求與實際成果所核發的績效俸給，乃是自己與自己比較的俸給；第二、非統一基金獎金，乃是將高級文官的工作與民間類似企業的薪俸加以評比，如果高於民間企業將獲取額外的獎金。

表 3 2001 年英國高級文官的績效待遇等級

薪俸等級	JESP Score	薪俸範圍 (自2000年四月一日起)	
		最低	最高
1	7-10	42,755	67,163
2	8-11	47,138	75,601
3	9-12	51,975	85,047
4	11-16	57,367	95,625
5	12-17	62,882	101,254
6	14-19	68,840	107,212
7	17-20	75,374	113,499
8	18-21	82,341	120,249
9	20-22	89,996	127,452
部 會 大 臣		101,254	173,808

註：請參閱：http://www.cabinet_office.gov.uk。

除了薪俸之外，績效獎金的頒發也是非常重要的規定；根據高級文官待遇評審委員會 (SSRB) 的建議，每個部會表現最卓越者，可以得到薪俸的 8.2% 至 11% 之間的獎金，其次則可得到 5.6% 至 8.1%；2.9% 至 5.5%，最低者則是 0% 至 2.8% 之間 (表 4)。總而言之，英國高級文官績效待遇制度的特點在於：第一、以獎金鼓勵表現卓越者；第二、等級薪俸級距期盼能充分反映工作的內容與成效；第三、期望能夠區別不同績效等級之間的差距；第四、以統一獎金基金授與表現卓越者與差強人意者，使其薪俸能與民間勞動市場之水準差距不遠；第五、以非統一基金獎金授與那些表現卓越且明顯達到企業目標的高級文官；

表 4 英國高級文官之獎金分佈 (2000-2001)

等級	分佈狀況	獎金金額
1	Top 5 %	8.2 - 11.0 %
2	Next 15 - 20 %	5.6 - 8.1 %
3	Next 60 - 70 %	2.9 - 5.5 %
4	Next 5 - 15 %	0 - 2.8 %

註：請參閱英國內閣網站：http://www.cabinet_office.gov.uk。

伍、加拿大績效待遇制度

1997年二月，財政部成立一個獨立委員會，就未來公共服務的發展、行政文化的培養、人力資源的更新、資深管理的報酬計畫等向總統提出建言，號稱為強勢委員會（The Strong Committee）。1998年二月，財政部針對高級文官的薪俸制度提出「文官權益維護諮詢委員會報告」（*First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention*），1998年四月一日正式生效，開始推動文官的薪俸改革⁶。該報告的第一項改革計畫是提出現金報酬計畫（cash compensation plan），針對文官的任職最高薪資（job rate）與實際薪資之間的差距，依據勞動市場的民間薪資水準加以比較與調整，使其能夠符合民間勞動市場的薪俸水準。

第二項改革計畫則是針對文官的工作性質，期望建立工作成就、工作承諾、領導能力與報酬水準的關係。基此，就建立了高級文官績效管理計畫（Performance Management Program for Executive Group），其中高級文官係指EX-1至EX-5級，並於1999年四月一日開始執行該計畫之目標為：（一）希望對於其工作成果的獎懲與肯定，以鼓勵卓越的績效；其工作成果係根據其經營計畫、公司優先順序、公共服務領導能力、價值與倫理等實踐結果來評定；（二）為績效管理提供一致性的與平等的途徑，建立妥適的評定架構；

根據加拿大高級文官績效管理計畫，實施績效待遇的原則是⁷：

- 一、各項績效獎勵措施必須以簽署績效協議（Performance Agreement）為前提；該績效協議必須載明每位高級文官所承諾事項的優先順序與課責性。
- 二、績效協議必須在績效評估工作展開時就開始簽訂；
- 三、績效指標包括效率、效果、投入、產出、結果、顧客服務指標。
- 四、若高級文官在職時間不滿一個績效評估完整週期，高級文官有權自行決定是否需要更充裕的時間接受績效考評，建議其時間至少三個月以上。
- 五、績效獎勵的發放包括兩種方式：績效調薪（in-range salary movement）與一次給足績效獎金（lump-sum payment），前者沒有預算的限制，無論多少各部會均應如實編列；後者則不能超過總人事經費的7%，超過部分亦應由各部會加以吸收。但是績效調薪，其總金額數不能超過其在職最高的薪資水準。

⁶ 請參閱：Performance Management Program for the Executive (EX) Group – April 1, 2001; Treasury Board of Canada Secretariat 之網站：http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tbm_114/saiex-iatex2001_e.html

⁷ 請參閱：Salary Administration Instructions for the Performance Management Program for the Executive (EX) Group – April 1, 2001; Treasury Board of Canada Secretariat 之網站：http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tbm_114/saiex-iatex2001_e.html

六、績效獎勵的發放時間為2000年四月一日至2001年三月三十一日，績效獎勵的計算基礎為2001年三月三十一日起所接受的實質薪俸率為基準。

七、適用範圍為2000年四月一日至2001年三月三十一日一直任職至今的行政人員（休假但未支薪者亦適用），凡是在2001年四月一日前離職者不能適用績效獎勵辦法。

八、為避免績效獎勵金額計算上的繁瑣，有關績效調薪的級距核算，凡未滿百位者，以接近之百位或其倍數計算，俾化零為整，俾易於核算。至於一次給足獎金則以元為最後計算單位，未滿一元者，如超過0.5元者則以一元計算。

加拿大高級文官的績效待遇主要係以簽訂「績效協議書」為基準，任何要實施績效待遇的公務員都應簽署績效協議書。該協議書必須註明個人對於該項工作的期望、承諾，稱為對於持續承諾事項（ongoing-commitment）的績效評估，凡績效等級到達一定水準以上者皆可以領取績效調薪，這是第一階段的評估。所謂持續承諾事項係指高級文官對於財務管理（預算）、人力資源管理、經營計畫、政策發展與執行計畫所承諾的優先順序、領導模式、倫理價值與責任要求。這些承諾事項必須是結果導向的，必須能夠以清晰地、可測量地方式加以說明；其中許多承諾事項並不一定要每年變更。凡是被評定為符合標準或成功的高級文官便可以領取績效調薪，正常情況下以每年5%的成長率加薪，三年內就可以達到其任職最高薪資水準。

經過一段日子後，再進行第二階段評估，主要係就關鍵性的承諾事項（key commitment）執行成果進行評估，凡績效等地到達一定水準以上者可以領取一次給足的績效獎金。關鍵性承諾事項係指承諾事項中比較具有挑戰性的事項，通常包括：（一）明顯地對於持續中承諾事項的大幅改進；（二）引介新的改革方案；（三）集中於需要特別注意的領域，通常這些關鍵性承諾事項必須每年加以改變。這些關鍵性承諾事項必須是結果導向的，必須能夠以清晰地、可測量地方式加以說明。高級文官必須在績效週期內實踐其所明定的績效目標，通常一個績效週期內至多設定三個績效承諾事項。茲進一步分述如下：

- 一、對於績效協議書中「持續中承諾事項」的評鑑階段：持續中的承諾事項凡是被評定為成功（succeeded）、卓越（surpassed）者可以領取績效調薪；所謂「成功」係指績效協議書中對於自己的工作展現出高度期望水準，且其實踐結果剛好符合這個高度的期望水準；至於「卓越」則係指其實踐結果已經超過績效協議書中所議定的期望水準。無論是成功或卓越者均可領取績效調薪，以每年5%的級距加薪連續加薪三年，但總薪水數額不能超過在職最高薪俸率。當然，如果因為任職期間不久，時間不夠，可能被評為「不適用」此項績效待遇系統，否則就因為無法符合基本要求而無法領取績效調薪。對

於這些不適用或未符標準的員工，應向財政部提交報告。

二、對於績效協議書中「關鍵承諾事項」的評鑑階段：第二階段的評鑑主要係針對若干關鍵性的承諾事項進行評鑑，凡是被評定為「成功」或「卓越」者，可以領取績效獎金，其計算標準係以 2001 年三月三十一日之薪資為基準。以第一級至第三級的績效獎金而言，其比例可能是從 0%至 10%；第四級至第五級的績效獎金比例則是 0%至 15%。

陸、OECD 國家績效待遇制度

根據一份對於 OECD 國家公部門推動績效待遇的調查研究顯示⁸：

公部門當中，最常運用到的績效待遇方式有兩大類：

一、功績調薪 (merit increment)：

係指對於本俸所進行的年度薪俸之調整，可分為三種型態：第一、每年根據各機關的績效評比表現，針對不同機關給與不同的調薪比例，調薪比例的基礎在於「績效評比」結果，評比成績高的機關才有享受高調薪比例的優待；第二、每年根據各機關的績效評比表現，針對不同機關給與不同的調薪比例，但調薪比例的基礎與「績效評比」無關；第三、每年根據各機關的績效表現，以相同的調薪比例適用於績效表現較佳的機關；第四、根據市場變化狀況調整薪水結構。

二、獎金：

針對員工的特殊表現給與現金的獎勵，可分為三種型態：第一、定期獎金：每年（每季或每月）根據全面性地績效評比結果核發不同的獎金；第二、誘因獎勵：根據某些特定的、量化的績效指標所核發的獎金，如為了鼓勵政府機關的公共建設盡量採取 BOT 模式，根據其 BOT 的金額或件數來核發獎金；第三、任務獎金：完成某項特定任務，如完成納莉風災的救援，且成效卓著則核發獎金。

⁸ 接受調查的 OECD 國家包括：澳洲、丹麥、愛爾蘭、英國與美國十一個政府機關實施績效待遇的狀況，總樣本數為 965 為中階與高階公共管理者，女性管理者大約佔總樣本數的 10%，請參見：OECD, 1997.

表 5 OECD 國家實施績效待遇的比例

績效待遇類型	百分比
獎金	
定期獎金	57.5
誘因獎勵	3.1
任務獎金	12.7
功績調薪	
與績效評比結合	53.7
未與績效評比結合	21.6
依市場行情調薪	3.4
未實施績效待遇	7.4

註：OECD, 1997: 57

從上述的列表中可以得知：OECD 國家中未實施績效待遇的國家似乎屬於少數，最常實施的績效待遇類型為「獎金」與「功績調薪」，前者又以「定期獎金」的運用較多，後者則以「與績效評比結合」的功績調薪為最多，大都佔五成以上。這兩種不同的獎勵方式，可以單獨領取，亦可能同時受領，並不衝突；根據調查，同時領取獎金與功績調薪者佔 36.1%，僅領取功績調薪者佔 31.6%，僅領取獎金者佔 25%，至於沒有領取任何績效待遇者僅佔相當少數，7.4% (OECD, 1997: 57)。

公共管理者對於績效待遇的功能認為如何呢？對於績效待遇過程的評估：約有 48.5%的公共管理者認為績效待遇過程太過複雜，並不容易了解，僅有 33.2%認為績效待遇過程容易了解，依此，如欲建立績效待遇制度，其制度運作規則必須簡單易懂乃是制度運作成功的先決條件 (OECD, 1997: 60)。績效待遇是否為公共管理者所接受？關於這個問題，約有 45.5%認為無法接受，30.3%認為完全可以接納，顯示許多實施績效待遇的 OECD 公共管理者似乎無法接受這種新制度 (OECD, 1997: 60)。儘管公共管理者無法接受此項制度，然而，卻同樣有 40.8%的公共管理者認為績效待遇的評估系統具有科學的效度，惟 37.5%並不同意這樣的論點，反而認為績效待遇制度有許多問題值得檢討 (OECD, 1997: 61)。至於績效待遇是否與個人工作績效相互結合的很理想？換言之，薪俸的多寡是否充分反映個人工作成果？答案幾乎是否定的，約有 58.1%認為現階段績效待遇與個人工作績效結合的並不理想，有待改進 (OECD, 1997: 61)。

柒、我國公務員薪俸制度的內涵與問題

目前我國公務員待遇制度之內涵相當繁雜，本研究所探討的主要法規依據為公務人員俸給法及其施行細則；最新之法規為中華民國八十六年五月二十一日總統公布之「公務人員俸給法」，該法主要係修正第二條、第六條、第八條、第九條、第十一條、第十六條及第十九條條文，並增訂第六條之一。

一、公務人員俸給結構

依公務人員俸給法第三條之規定：「公務人員之俸給，分本俸、年功俸及加給，均以月計之。依此，我國公務員之俸給可分為：

- (一)本 俸：係指各官等、各職等人員以法應領取的本俸。
- (二)年功俸：係指依考績晉敘高於本職或本官等最高等本俸的俸給。
- (三)加 給：係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。可以分為以下三大類：
 - 1.職務加給：對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。
 - 2.技術或專業加給：對技術或專業人員加給之。
 - 3.地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。

依據該法第四條規定，公務人員俸級區分如下：

- (一)委任分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級。
- (二)薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級。
- (三)簡任分五個職等，第十至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。

前項本俸、年功俸之俸點均依俸給表之相關規定。

二、公務人員獎金

除了前述公務人員俸給法中對於我國公務人員薪俸制度的規定外，獎金制度的建立亦為我國公務人員相當重要的待遇項目之一。目前我國公務人員之獎金制度主要係依據公務人員考績法之規定，概可分為兩大類：

(一)普遍性的獎金型態

通常可以分為兩種不同類型：

第一、年終工作獎金：係政府基於激勵年終在職人員之士氣，並適應農曆春節之

需要，於年終所增發之慰勉性給與，獎金額度為一個半月俸給（林文燦，民 85：43）。依人事行政局所頒佈之規定，年終工作獎金之發放對象與金額為：八十七年元月三十一日前以前已在職人員至同年十二月一日仍在職者發給一個半月（一·五個月）俸給之年終工作獎金；八十七年二月一日以後各月份新進到職人員，如同年十二月一日仍在職者，按實際在職月數比例計支（例如在十一月份到職人員按規定標準乘以 2 - 1 2 發給，在七月份到職人員按規定標準乘以 6 - 1 2 發給，餘類推。八十七年十二月份到職人員一律按規定標準乘以 1 - 1 2 發給），並均以八十七年十二月份所支待遇標準為計算基準。至八十七年年中退休（役、職）人員（含支領一次退休金、退職金、退伍金人員、支領月退休給與人員及服義務役退伍人員）及資遣、死亡人員，則按八十七年實際在職月數比例，依在職最後一個月所支待遇標準計支，由原服務單位辦理（如八十七年一月份退休人員，按規定標準乘以 1 - 1 2 發給，餘類推⁹。）

第二、考績獎金：依據公務人員考績法第七條，獎金額度視其考績成果而定：甲等者晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。乙等者，晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。丙等者，留原俸級；丁等者，免職。

(二)個別性的獎金型態

係指根據不同機關性質與業務型態而頒發之獎勵金，如（一）工程類：工程機關工程獎金，地籍重測工作獎金。（二）財政類：海關艦艇技役緝獲走私案件獎金、財政部台北市國稅局執行欠稅核發獎勵金、財政部核發關務獎勵金。（三）醫療類：醫師不開業獎金、基本獎勵金及服務獎勵金。（四）交通類：交通部台灣區國道高速公路局員工工作獎金、台灣鐵路管理局營運獎金、台灣鐵路管理局貨運服務總所機具車輛服務員工績效獎金、台北市公立汽車管理處員工工作獎金支給要點。（五）處理廢棄物類：清潔人員清潔獎金、環境保護局所屬垃圾焚化廠員工支領垃圾焚化績效獎金、環境保護局修車技術員工績效獎金。（六）警政治安類：行政院核定「警察機關核發工作獎勵金作業規定」將各級警察機關工作獎金核發項目，歸併為刑事、廣播資訊、保安、保防、

⁹ 請參見人事行政局網站：<http://www.cpa.gov.tw/>

安簡、消防、外事、戶口、交通、後勤、督察、學校、經濟等十四大類，計七十八項，做為警察人員激勵金之核發依據（林文燦，民 85：43-44）。

三、目前我國公務員薪俸制度之問題分析

隨著時代的變遷，現行公務員俸給政策已經陷入了不可不加以改革的困境；學術界與實務界的看法是：根本的問題癥結在於現行公務員俸給制度並未發揮「激勵」的管理效果，使得機關首長無法透過薪資調整的措施，達到激勵士氣的效果。根據施能傑教授（民 83：125）的調查，我國公務員對於目前的薪俸多數感到不滿意，高達 65.5%，如果加上「沒有意見」的 17.7%，已高達 83.2%，這樣的數據已經不能單純地從「物質慾望」的角度將之解釋為「人性永遠不會滿足」，相反地，它顯示出：公務員之薪俸與激勵效果之間的關聯性已經是非常之低了。事實上，當「政府再造」運動喊得如火如荼之際，如何透過公務員俸給制度的改善，以激勵公務員士氣，提高生產力乃是台灣行政改革工程中的重要任務。

不過，在新公共管理浪潮的影響下，績效導向的薪俸制度受到西方先進國家的重視，且加強在實務面的實行，雖然實施成效不一，但面對政府財政赤字攀升，人民對政府效率的呼聲日益增高，故如何從公務員的薪俸制度著手以提高行政效率乃是目前必須重視的改革方向，且屬刻不容緩之事。根據學政界與實務界的看法，目前公務員俸給政策的問題主要是下述幾點（丘昌泰，民 87）：

(一)浮濫的考績獎金，無法反映績效導向的精神

當前公務員俸給政策的問題之一是：考績獎金過於浮濫，根據公務人員考績法第七條之規定：「年終考績獎懲依左列規定：一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。三、丙等：留原俸級。四、丁等：免職。」依此，只要年終考績列甲等或乙等，就可以晉俸一級，並且領取一定數額之一次獎金，表面上看來是獎勵一年來的工作績效，故頒發獎金，以資激勵；但由於多年來考績流於形式，故除非極少數列入丙等者，幾乎人人皆可晉級，而年終考績領取獎金者更是普遍皆有，領取者的比例高達九成以上者比比皆是，完全失去以考績獎金作為績效管理工具的激勵效果。有鑑於此，今年度考績甲等者將嚴格限制其比例，惟這樣的限制畢竟是消極的作法，實與績效導向無任何關係。

基於考績獎金制度的施行已有多年歷史，公務員已視之為「應得利益」，驟然將之取消當然絕不可能；不過，未來之發展趨勢應該是如何將「工作績效」與「獎金報

酬」連結在一起，使得考績獎金真正發揮提高生產力的功能，恐怕才是未來改革的方向。

(二)甲等考績者的比例限制與開放問題

甲等考績者的比例過高一直是我國考績制度最受抨擊的一點，幾乎每個機關都高達八成五或九成以上，甚至有高達百分之百者，完全失去以工作績效作為評核獎金依據的制度設計。甲等考績之比例是否應該限制？或是應該採取開放態度？以西方國家發展經驗而論，兩種作法似乎都曾出現過，例如美國要求不得固定優等得獎者的比例，但英國的部分城市則嚴格規定得優等者的比例，基此，甲等考績者的比例是否應該限制或開放，究竟孰優孰劣，實無一定的公論；「限制論」的優點在於足以落實績效管理的精神，使績效卓越者確實能夠出頭；缺點則在於容易導致機關成員間的惡性競爭，造成「黑函式」的衝突文化。至於「開放論」的優點在於機關成員間的衝突性降低，如果採取通通有獎的方式，大家更容易彼此合作，融入現狀；但缺點則在於增加國庫負擔，完全失去以績效管理作為激勵的效果。基此，銓敘部與人事行政局已經決定對考績甲等者之比例採取「限制」的規定，此種作法乃是基於限制論的理由。本研究群認為：關鍵並不在於限制或開放甲等考績的人數，而在於機關首長未能「如實考核」，未能以工作績效作為考核的依據，如果確實做到此點，強加限制甲等比例實在沒有道理；然而，今天多數機關首長未能如實考核者，限制比例似乎又是不得不然之舉。基此，關鍵在於如何使機關首長落實考績制度，確實以工作績效作為考核依據。

(三)工作、操行、學識、才能的考績項目無法顯現績效導向的精神

根據九十年六月所公布的公務人員考績法第五條之規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。」施行細則第三條規定：「第三條公務人員年終考績，按其工作、操行、學識、才能四項分別評分。其中工作分數占考績總分數百分之五十；操行分數占考績總分數百分之二十；學識及才能分數各占考績總分數百分之十五。考績表格式由銓敘部定之。但各機關得視業務特殊需要，另行訂定，報銓敘部備查。」

依此，平時考核之項目為工作、操行、學識與才能，其中「操行好壞」係主觀評斷問題，必須應回歸到法律層面較不易引起爭議；「學識多寡」實無法透過考績加以評定，試想：成為公務員的先決條件在於「考試」，公務員基本上已具基本學養，實無考核之需要；更何況今天公務員接受在職訓練、投考各大學院校之在職專班的風氣如日中天，難道要以接受訓練次數或高等學歷作為評斷標準嗎？至於「才能高低」者，如不能見諸實際的改革行動與成果，才能的定義僅屬個人層次，意義不大；故嚴格來說，這些考核項目當中除了「工作」較能顯示績效導向的意義外，其他皆屬傳統的評

核觀念，有必要加以改革。施行細則中將工作比重提昇至百分之五十確實有其道理；然而，若未將工作項目以具體的績效指標加以呈現，則考評活動難以臻於客觀，反而容易流於形式。

(四)「特殊要件」要目的規定過於嚴苛，標準太高，公務員不易達成

施行細則第四條則規定考績擬列甲等者，受考人須在考績年度內具有下列特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等：

- 1.特殊條件：(1)因完成重大任務，著有貢獻，獲頒勳章者。(2)依獎章條例，獲頒功績、專業或楷模獎章者。(3)依本法規定，曾獲一次記一大功，或累積達記一大功以上之獎勵者。(4)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果獲主管機關或聲譽卓著之全國性或國際性學術團體，評列為最高等級，並頒給獎勵者。(5)主辦業務經上級機關評定成績特優者。(6)對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者。(7)奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前三名者。(8)代表機關參加國際性會議，表現卓著，為國爭光者。(9)依考試院所頒激勵規定獲選為模範公務人員者。
- 2.一般條件：(1)依本法規定，曾獲一次記功二次以上，或累積達記功二次以上之獎勵者。(2)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或學術團體，評列為前三名，並頒給獎勵者。(3)在工作或行為上有良好表現，經權責機關或聲譽卓著團體，公開表揚者。(4)對主管業務，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者。(5)負責盡職，承辦業務均能於限期內完成，績效良好，有具體事蹟者。(6)全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。(7)參加與職務有關為期四週以上之訓練，其考核成績列前三名，且平時服務成績具有優良表現者。(8)擔任主管或副主管職務領導有方，績效優良者。(9)主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者。(10)對於艱鉅工作，能克服困難，達成任務，有具體事蹟，經權責機關獎勵者。(11)管理維護公物，克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體重大事蹟，經權責機關獎勵者。(12)辦理為民服務業務，工作績效及服務態度良好，有具體事蹟者。因特殊條件或一般條件各目所列優良事蹟，而獲記功一次以上之獎勵者，該優良事蹟，與該次記功一次以上之獎勵，於辦理年終考績，僅應擇一採認。

同時，公務人員在考績年度內，有左列情事之一者，不得考列甲等：(1)曾受刑事或懲戒處分者；(2)參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者；(3)平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者；(4)曠職一日或累積達二日者；(5)事、病假合計超過十四日者；(6)辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲

譽，有具體事實者。依第一項第一款第四目至第八目、第二款第三目至第五目及第七目至第十二目各目所定條件評擬甲等者或依第三項第六款情事，不得評擬甲等者，應將具體事蹟記載於公務人員考績表備註及重大優劣事實欄內，提考績委員會從嚴審核。

上述對於考核甲等的列舉式規定，固然較過去已有明顯進步，使得甲等考績的評定能有更客觀的標準，然而，若以特殊與一般要件的內容來比較，「一般要件」之規定較為合理，較易達成，但「特殊條件」中的九項要目似乎矯枉過正，失之過嚴；事實上，除了第六要目「對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者。」較有彈性空間，一般公務員較有可能達成外，其餘似乎是可遇不可求的「超高標準」，這些超高標準幾乎是屬於比「甲等」更為優秀的極少數「特殊表現者」，須知：在行政機關內部，特殊表現是可遇不可求的，有些業務非常熱門，容易有所表現，有些業務則很冷門，一輩子也難以表現。甲等考績的性質是一種「限制性的普通獎」，比例固然不能太高，但也不能過低，否則會失去激勵效果。基此，甲等考績的評定，固然應該加以限制，但不宜矯枉過正，限制太過，否則半數以上的人僅得乙等或以下，則對於激勵公務員士氣又如何能夠產生正面效果？

(五)「四等制」的評分標準不符績效評估精神

目前我國考績法對於年終考績的評分標準係採「四等制」，即將考績分數分為甲、乙、丙、丁等，考績法第六條規定：「年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：八十分以上。乙等：七十分以上，不滿八十分。丙等：六十分以上，不滿七十分。丁等：不滿六十分。考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」

惟根據前述各國之績效薪俸制度以及我國若干事業機構之績效評估架構，幾乎都是「五等制」，即在「甲等」之上，再加上「優等」。目前我國所實施的四等制之缺點在於：第一、對於甲等以上者，仍欠缺制度化、常規化的激勵措施（模範公務員的表現畢竟非屬常態性的表揚措施），事實上，在擬列考績甲等者當中，仍可依其特殊表現者給與特殊的激勵措施，使得表現好的公務員能夠更有誘因努力工作；第二、前述「特殊要件」的要目過於嚴苛，已有論述，似乎是對於「擬列優等者」之評定標準（第六項例外），而非對於「擬列甲等者」之評定標準；如果說「擬列甲等者」是一種「限制性的普通獎」，則擬列優等者則是一種「極少數的優勝獎」。

基此，吾人建議：將九十分以上者訂為優等考績，八十分至八十九分訂為甲等考

績。

(六)高級公務人員的薪俸結構過於僵化與偏低，無法反映績效導向的精神

西方國家發展經驗顯示：要提高政府效率，從中高級文官著手乃是一項可行的切入點，如加拿大、英國、美國及 OECD 國家等大都在中高級文官層次實施績效導向的薪俸制度，一方面可以藉著彈性的薪俸制度，發揮領導效能，另一方面則可以貫徹「以績效決定去留」的責任精神。目前我國公務員薪俸結構相當僵化，幾乎沒有任何彈性空間，對於基層人員而言，或許是必要的，然而對於中高級人員是否需要如此僵化的俸給表則有考量的空間，畢竟中高級主管的行政與政治責任，隨著政黨輪替的制度化，已經漸趨明顯，為了避免泛政治化的用人哲學，我國中高級文官體系應該朝向「以績效決定去留」的方向發展。

根據調查，目前高階層公務員的薪資遠低於民間企業，至於基層公務員的薪資則高於民間企業。依據行政院主計處的薪資調查顯示：民間企業員工薪資較公務人員平均高出九·六%，其中相當一至九職等職位民間企業員工較公務人員第十二·一二%，相當十至十一職等職位民間企業員工較公務員高出一五·三%，相當十二至十四職等職位民間企業員工較公務員高出二五·五%。如此，政府在競逐人才之人力市場上當然處於不利之地位，其中，簡任職以上之中高級公務人員待遇較民間企業員工尤其更低，對於中高級人才延攬、留用，及行政效率之提高均有不利之影響（林文燦，民 85：48）。

(七)未能建立績效導向的公務員俸給政策

為改善公務員之生活，提高行政效率，公務員之俸給幾乎每年都有調整，二十多年前的公務員薪水遠低於私人企業的薪水，但今天公職則成為許多人的最愛，除了中高階層的公務員薪資低於私部門以外，其他的階層則高於私部門。由此看來，經過多年來的薪俸改革，公務員的收入有大幅改善，與民間的薪俸差距愈來愈小，但隨著公務員待遇制度的建立，其績效則未相對地提昇，公務員乃被一般社會人士頻頻批評。因此，如何透過績效導向的機制以提昇公務員的行政生產力乃是現行公務員俸給政策必須正視的問題癥結之一。

總體而言，目前我國公務員俸給制度的最大缺失為未能建立績效導向的俸給政策，公務人員俸給法所欲反映的是「官等」、「職等」、「年資」等要素，「績效」並不是主要的考量。就考績獎金方面而論，由於多年來考績以完全喪失「考核績效」的功能，故形成「通通有獎」的結果；而在年終工作獎金方面，本屬人事行政局之職掌，本報告不宜討論，然而多年來亦基於政府「體恤」公務人員的福利政策之考量，完全是以「年資」為主要思考主軸，亦以績效無關，故目前我國薪俸制度確實沒有出現績效的意義。

捌、我國實施績效待遇的配套條件分析

我國面對實施績效待遇的全球化趨勢，究竟應如何進行本土化的策略思考？應該作怎樣的調適與修正？行政院研考會於民國九十年五月十七日已頒佈「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，人事行政局又即將實施的「行政院所屬各機關實施績效獎金計畫草案」，基本上都是績效導向薪俸制度所孕育出來的文官薪俸改革行動，值得注意。不過，該兩項相關制度畢竟只是實施績效待遇制度的試驗性的、先期性的預備工作，我國的文官體系是否適合推動績效待遇制度？都必須從配套條件的設計來探討。首先，從目前我國文官薪俸制度之優點而論，我國文官的俸給制度具有悠久之歷史傳統，沿革至今日之建制規模，乃是歷經環境變遷漸進改變而來；過去多年來，每當文官體系內部產生薪俸適用上的問題，便反映在薪俸法規與制度的研議上，故五十多年來的運作經驗，薪俸制度基本上是相當穩定，已上軌道，該制度已構成當前文官服務公職相當重要的保障。因此，多年來，當前公務員的薪俸保障制度已經奠定相當的穩定效果。是故，在改革我國薪俸制度過程中，目前我國公務員薪俸制度實存在著若干優點與特色值得加以保留：

一、薪俸結構的設計嚴密細緻：

以「俸給表」為依據，該表內容係根據「俸點」折算俸額之計算方式，相當簡便而容易操作；政府調整俸給既不必動輒修正俸給表，亦可隨政府財力狀況調整俸給結構，亦可依職務差距調整俸額多寡。此外，每一官等與職等究竟包含多少的俸級？如何晉升？初任、調任或退休，應如何計算俸給？這些課題都有詳細規定。因此，薪俸結構的設計嚴密細緻，不容易受到不當干預力量的干擾。

二、兩制合一的新人事制度：

中國傳統歷史上，一直存在著官等與職等的運作機制，前者代表文官的地位身份，後者則代表文官的職務性質，俸給法不僅延續這兩種制度的特色，且以新的人事制度精神系統性地加以整合，形成一個兩制合一的俸給機制。事實上，在今天幾乎所有文官都已習慣沿用簡薦委與職位分類制的概念下，另外設計一套新制，恐怕是相當困難的，畢竟大家都已習慣沿用這樣的制度設計。因此，如何在兩制合一的基礎下，逐步加入績效導向的觀念與機制乃是未來應該著手的重要課題。

三、充分保障公務員的生活：

現行公務人員俸給法之俸給結構設計已經完全的法制化與表格化，每位公務員只要知道自己的年資與職官等，計算出其自己的薪資可說是輕而易舉；如此一來，機關首長的不當領導根本沒有「上下其手」的裁量空間。更何況多年來除了薪俸制度的設計外，尚有年終工作獎金與考績獎金的設計，更加保障了公務員的生活。

然而，該三項優點，在不同時代環境下，已經變成社會各界開始批評的缺點，這些缺點如上述七大問題所述，就可知道我國文官體系的薪俸制度有相當大的改進空間。根據國外政府機關在推動績效待遇方面的發展經驗，再衡諸我國當前俸給政策的優點與困境，建立績效導向的薪俸制度固然是可行的發展方向，但以目前我國文官體系所具備的條件而言，似乎尚有一段距離。考其原因在於：績效導向薪俸制度之建立仍需若干配套條件，而我國目前似乎尚未形成，因此，如欲實施績效導向的薪俸制度，恐需相當時日培養下列兩項重要的配套條件。

一、績效導向的考績制度與考績文化：

無疑地，在所有配套條件當中，最核心的莫過於必須「建立績效導向的考績制度與文化」，如果我們繼續按照目前行之多年，而又無法發揮實際效果的考績制度進行績效待遇的推動，則必然是天下大亂。故在推動績效待遇制度之前，首要的配套條件在於我國是否擁有績效導向的考績制度與績效文化？多數的機關首長是否能夠真正擺脫政黨屬性、意識型態或個人好惡就事論事，一切以「績效」為考核員工的依據，如果連這一點自信都沒有，則要實施績效待遇，幾乎是不可能的。事實上，以目前我國的考績制度而言，雖然相關法規一改再改，但考績甲等流於「輪流」的情事所在多有，縱使目前嚴格限定甲等考績之人數比例，若未真正落實績效考核的精神，則限制條件再嚴格，皆無意義。未來擬實施的績效待遇制度，其所仰賴的績效評估系統如若依舊無法擺脫人情、關說與政治，則幾不可能實施績效待遇。然而，從反面思考的角度來看，正因為過去多年來惡質不正的考績文化在我國行政機關積習已久，積非成是，目前正是以新的績效文化改革舊的惡質文化之最好時機，畢竟「存在的並不代表合理」，台灣面對加入 WTO 之後嚴峻的國際情勢，提高政府效率已經成為未來能否「向上提昇」的關鍵力量，勞逸不均、賞罰不分的薪俸制度顯然已無法實踐該項目標，必須另闢蹊徑，以激勵公務員士氣。基此，建立績效導向的考績制度與考績文化實為實施績效待遇的關鍵配套條件。在過去的考績文化當中，我國一向強調人情，某些機關之所以用「輪流」方式來決定甲等考績，就是講究人情的文化因素使然。此外，我國機關首長的威權色彩過重，公務員欠缺自主性，尚未具備類似德國「產業民主」的精神，一旦薪俸的賞罰權掌握在首長手裡，難免形成「拍馬逢迎」的風氣，根本無法落實考績中立的精神。更何況目前政黨競爭激烈，難以期待絕對的文官中立。而地方政府首長動輒以選舉為導向的政治文化，更是時有所聞。凡此皆是實施績效待遇致命的政治文化內涵，必須加以改正，驟然實施績效待遇，所學習到的只是「皮毛」而已，必將流於虛設，更製造另一個新的問題。

二、各機關實施績效管理，並且將之法制化：

觀各國實施績效待遇的前提條件在於政府機關已經建立績效管理機制，真正以績

效管理做為施政的主要管理方法；就當前世界潮流而言，績效管理幾乎已經成為「全球化」運動，甚至有些國家將之法制化，如美國於 1993 年通過「政府績效與成果法」，要求各聯邦政府機關應依該法規訂定績效協議書與績效評估報告，以推動國家事務。因此，凡是績效待遇的國家，幾乎都必須具備下列條件：第一、必須要求欲實施績效待遇的文官簽訂「績效協議書」，由績效協議書的實踐成果來決定調薪的水準；該績效協議書的撰寫內容與格式，悉依績效管理的運作機制，若未建立績效管理的內涵，如何衡量其工作成果，頗有疑問。第二、除非各機關改制成為獨立自主的預算單位，否則很難衡量其團體績效；根據英國推動績階計畫的經驗，除非各機關改制成為獨立自主的預算單位，由各該機關自行負責績效指標的訂定與衡量，否則績效很難客觀的評量。然而，以我國目前的運作狀況而言，績效管理雖已在學術界談得如火如荼，政府機關亦於九十年五月間頒佈實施績效評估要點，要求各機關提交績效評估報告。然而，績效管理機制絕對不是一份「績效評估報告」而已，乃是一項價值觀念的革命，是一項涉及硬體與軟體的浩大之政府改革工程，光是決定各機關的績效指標就需要不斷地透過民主參與程序加以討論與修正，各機關是否真正能夠貫徹該要點之精神，不無疑問。考政當局實施績效待遇的此一配套條件目前似乎尚不存在，有待行政院各部會積極推動績效管理機制之後的狀況再做改革的計畫。

三、建立績效導向薪俸制度的政策建議

根據前述的配套、優勢與劣勢條件來分析，建立一套與西方國家同步、且屬於「完整版」的績效待遇制度幾乎是不可能的，就我國國情上而言亦不容許，畢竟多年來，我國的公務員薪俸制度具備三大優點：（一）薪俸結構的設計嚴密細緻；（二）兩制合一的新人事制度；（三）充分保障公務員的生活。因而，質實而論，我國公務員的薪俸制度已經達到安定、公平、公開的目標，並無太大的窒礙難行之處，目前的問題關鍵在於目前的制度欠缺「激勵」的效果而已。因此，如何加強公務員薪俸制度的「激勵效果」，從事漸進的改革與局部的實驗仍是值得期待的。吾人可從短程與中長程策略加以考量：

一、從短程方案來考量

實施績效待遇的配套條件在於公平公正的考績制度，基此，如何建構一套績效導向的考績制度恐怕是當務之急。目前當前我國考績制度的問題在於：（一）考績獎金過於浮濫；（二）甲等考績的比例過高；（三）工作、操行、學識、才能的考績項目無法展現績效導向的精神。基於前述缺失，目前必須研議者如何重新建構一套足以反映工作績效的考績制度，並且使之落實。本研究的建議是：

（一）將考核項目中的「操行」、「學識」、「才能」予以撤銷，完全以「工作」

為導向，以充分反映工作成效，而非主觀的個人行為、才能與知識的判斷。

- (二)授權各機關訂定「工作成果指標」，以作為績效評估的依據，該工作成果指標之訂定可授權各機關訂定。
- (三)將考核標準的「四等制」（甲、乙、丙、丁等）改為「五等制」（優、甲、乙、丙、丁等），在「甲等」之上再加上「優等」，分數訂為八十八分以上，讓表現特優者給與特別獎勵金。
- (四)績效考核制度宜劃分為「個人績效」與「團體績效」兩類，未來考績法可考慮將「團體績效」列入考績範圍；
- (五)為了推動團體績效，宜授權各機關訂定「績效指標」，團體績效指標類型可以分別從「服務績效指標」、「財務績效指標」與「組織績效指標」著手，各機關為研擬各種績效指標，可成立「績效評估制度推動委員會」，邀請專家學者及機關代表共同組成推動。
- (六)團體績效指標的訂定應加強員工的民主參與，甚至隨時將初步成果開放架設在網站上供民眾的討論與諮詢。
- (七)績效獎金勿計入「薪資所得」，並且以一次給與為原則。
- (八)應加強績效評估程序的民主性、公開性與周延性，應設法做到類似德國的「產業民主」。
- (九)目前台灣實施績效待遇的條件並不存在，但仍可運用其他各種不同獎勵方式針對公務員的「變動薪」部分進行激勵，不必限定以本俸為適用對象。

二、從中長程方案來考量

從中長程方案的角度來思考，建立績效待遇制度非不可能，畢竟這是時代發展的趨勢，足以讓薪俸產生更大的激勵效果，同時更是社會各界的期盼。基此，本研究建議：中央政府簡任公務員可試行績效待遇。

根據美、英、加拿大與 OECD 國家的發展經驗顯示：高級文官幾乎是實施績效待遇的主要對象，主要原因在於政黨輪替後，以施政績效決定去留已成為未來的方向，為貫徹績效管理與責任精神，允宜就高級文官試行績效待遇制度。目前我國高級公務員的薪俸結構太過僵化，若與民間企業比較確實偏低，故無法發揮吸引人才、留住人才，亦未能發揮績效導向的激勵效果。選擇高級公務人員進行試辦，有下列幾項實益：

- 第一、簡任級公務人員職等高，所擔負之責任較重，且其負責政策之制訂，其績效較易評估，且容易貫徹責任政治精神；
- 第二、簡任級公務員為國家難得人才，為求發揮其領導統御效果，允宜從薪俸角度加以考評與激勵；
- 第三、簡任級公務員如能成為「火車頭」角色，則對於中低層公務員之士氣具有

帶頭示範作用，容易形成改革的氣氛。

基此，本研究的具體建議是可以就簡任事務官¹⁰為對象試行績效待遇制度，以考驗該制度在我國之可行性，下述各項建議可供參考：

- 1.必須將簡任職的薪資結構從目前的「俸給表」中除去，另外創設一套簡單、彈性的「最高」與「最低」薪資結構表，以建構更為彈性的俸給結構；
- 2.簡任公務員實施績效待遇的內容可涵蓋：績效調薪、績效獎金與額外競爭力獎金三大類；
- 3.簡任級公務人員應與部會首長簽訂「績效協議書」，承諾績效達成事項，以作為考核其施政績效的主要依據；
- 4.每個績效等級不得以固定的比例，以保持彈性。

拾、結語

為提高行政效率，提昇國家競爭力，公務員俸給制度成為改革的對象；在全球先進國家普遍實施績效待遇制度的趨勢下，如何建立我國績效導向的文官俸給機制，以提昇公務員的行政生產力成為我國必須正視的公共問題。質實而言，目前我國公務員俸給制度的最大缺失在於未能建立績效導向的俸給政策，公務人員俸給法反映的是「官等」、「職等」、「年資」等要素，「績效」並不是主要的考量。然而，縱使將之改為績效導向的薪俸制度，在當前我國毫無實施公正公平的考績文化與績效管理機制下，實施績效待遇的重重困難是可預期的，因此，我們必須採取更為慎重與漸進的方法從事文官薪俸的改革，否則，「畫虎不成反類犬」，一旦搖撼了文官體系的安定性與保障性，則這樣倉促的改革代價就真的是太大了。

¹⁰ 至於政務官則更應採行績效待遇，由於此非本研究之範圍，故未加以申論。

參考書目

中文部分

- 丘昌泰，民 87 年，「建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點」，空大行政學報，8 期，頁 103-28。
- 丘昌泰，民 89，公共管理：理論與實務手冊，元照出版社。
- 台北市政府公務人員訓練中心主辦，民 90，06/14，績效管理與組織競爭力研討會，地點：台北市政府公務人員訓練中心。
- 江岷欽，民 88，企業型政府：理論、實務、省思，台北：智勝出版社。
- 江岷欽與林鍾沂，民 84，公共組織理論，台北：空中大學。
- 江岷欽與孫本初，民 88，公共管理精選，台北：元照出版社。
- 銓敘部編印，民 79，中華民國銓敘制度。
- 銓敘部編印，民 85，考銓報告書。
- 銓敘部編印，民 88，銓敘統計年報。
- 吳曉姍，民 86，從組織效能規範看我國公務人員俸給制度，國立台灣大學政治系碩士論文。
- 行政院人事行政局編，民 88，人事統計提要。
- 余致力與黃東益，民 88.08，「有效激勵績優人力之策略：為我國績效待遇制度催生」，人事月刊，29:2=168，頁 32-40。
- 林文燦，民 87 年，「待遇改造－建立績效導向及彈性自立的待遇制度」，人事月刊，27 卷 1 期，頁 53-55，27 卷 3 期，頁 40-53。
- 林文燦，民國 81 年，「美國績效待遇制度之研究」，人事月刊，第十四卷第三期：69-78。
- 林文燦，民國 85 年，「因應國家發展需要的政府待遇管理策略」，人事月刊，第二十三卷第一期。
- 邱進益，民 88.10，「簡介新加坡文官俸給制度--調節薪資政策競爭力，吸納優秀人才投入公職」，考銓月刊，20，頁 4-11。
- 施能傑，民 83，行政機關俸給政策：公平性理論的觀點，政大書城。
- 施能傑，民 84.01，「績效俸給制度：概念理論與實踐理論的分析」，考銓月刊，1，頁 55-65。
- 施能傑，民 85.08，「我國行政機關俸給政策的公平性（續）」，人事管理，3:8=390 頁 4-12。
- 施能傑，民 85.09，「我國行政機關俸給政策的公平性（續）」，人事管理，33:9=391，頁 4-12。

- 施能傑，民 85.10，「我國行政機關俸給政策的公平性（續）」，人事管理，33:10=392，頁 14-25。
- 徐有守，民 86.05，「俸給與考績制度中的幾個問題」，公務人員月刊，11，頁 55-67。
- 徐有守，民國 86 年，「俸給與考績制度中的幾個問題」，公務人員月刊，第十一期。
- 許濱松，民國 76 年，「當前我國公務員俸給政策之探討」，人事月刊，第四卷第五期。
- 許濱松，民國 78 年，「論當前公務人員待遇偏低的成因及其解決」，人事月刊，第九卷第四期。
- 陳明忠，民國 82 年，「從各國公務員待遇調整制度探討我國改進之道」，人事月刊，第十七卷第一期。
- 曾德宜，民國 85 年，「我國公務人員俸給調整制度之探討」，銓敘與公保月刊，第五卷第十二期：24-33。
- 游玉梅，民國 79 年，「美國政府實施功績俸給制度的評述」，人事行政，第九十二期。
- 楊彩霞，民 86.10，「現行公務人員俸給制度之檢討改進」，公務人員月刊，16，頁 35-42。
- 熊忠勇，民 86.10，「我國公務人員俸給調整政策--從公平性的觀點論」，公務人員月刊，16，頁 43-53。
- 趙其文，民 86.10，「論俸給制度中的俸級」，公務人員月刊，16，頁 16-23。
- 趙其文，民國 84 年，「公務員待遇的幾個基本觀念」，人事月刊，第二十一卷第一期。
- 劉仕顯，民國 84 年，「因應人力資源發展需要的政府待遇福利管理策略」，考銓期刊，第四期。
- 歐育誠，民國 79 年，「改進公務人員待遇福利之回顧與展望」，人事月刊，第十一卷第三期：33-40。
- 歐育誠，民國 84 年，「民間薪資調查與公務人員待遇之關係」，考銓期刊，第二期。
- 關中，民國 86 年，文官制度的檢討與發展，財團法人民主文教基金會。
- 蘇登林，民 89.12，「俸給制度相關重要問題之探究」，人事月刊，31:6=184，頁 37-43
- 鐘昱男，民 83.1，「任用俸給考績三法修正草案析述」，人事月刊，19:6=112，頁 27-45。

英文部分

- Baldwin, J. Norman and Farley, Q. A. 1991. "Comparing the Public and Private Sectors in the United States: A Review of the Empirical Research," in Ali Farazmand, ed., Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Boston, Jonathan; John Martin; June Pallot; and Pat Wash. 1996. Public Management: The

- New Zealand Model. New York: Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert and Halachmi, Arie. 1995. The Enduring Challenges in Public Management. San Francisco: Jossey-Bass Inc..
- Caiden, Gerald E. 1991. "Administrative Reform," in Ali Farazmand, ed., Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Carter, Neil, Rudolf Klein and Patricia Day. 1990. How Organizations Measure Success. London and New York: Routledge.
- Champagne, Paul J. and McAfee, R. Bruce. 1987. Organizational Behavior: A Manager's View. St. Paul, Minn.: West Publishing Co.
- Champagne, Paul J. and McAfee, R. Bruce. 1989. Motivating Strategies for Performance and Productivity. New York: Quorum Books.
- Fenwick, John. 1995. Managing Local Government. London: Chapman & Hall.
- Flynn, Norman. 1997. Public Sector Management. Harvester Wheatsheaf: Prentice-Hall.
- Gerhart, B. & Milkovich, G. T. 1992. "Employee Compensation: Research and Practice," in M. Dunnette & L. Hough., eds., Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, pp.481-570.
- Jackson, P. M. and Palmer, B. 1989. Developing Performance Monitoring in Public Sector Organizations: A Management Guide, Management Center, University of Leicester. A thorough practical guide.
- Kerley, Richard. 1994. Managing in Local Government. Undmiles, London: The Macmillan Press.
- King, A. 1975. "Overload: Problems of Governing in the 1970s." Political Studies, No. 23: 2-3, 284-296.
- Klein, R. and Carter, N. 1988. Performance Measurement: A Review of Concepts and Issues. In D. Beeton. Ed., Performance Measurement: Getting the Concepts Right. Public Finance Foundation Discussion Paper no. 18, London, pp.5-20.
- Linden, Russell M. 1994. Seamless Government. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Milkovich, G. T. & Wigdor, A. K. 1991. Pay For Performance. Washington, DC: National Academy Press.
- Murphy, Kevin R. and Cleveland, Jeanette N. 1995. Understanding Performance Appraisal. Sage.

- OECD. 1993. Private Pay For Public Work. Paris: OECD.
- OECD. 1997. Performance Pay schemes For Public Sectors Managers: An Evaluation of the Impacts. Paris: OECD.
- Osborne, David. 1988. Laboratories of Democracy. Boston: Harvard Business School Press.
- Osborne, Stephen and Nutley, Sandra. 1994. The Public Sector Management Handbook. Longman.
- Peirce, Neal R. 1994. "Is Deregulation Enough? Lessons From Florida and Philadelphia," John J. Dilulio, Jr. ed., Deregulating the Public Service, Washington, DC: The Brookings Institute, pp.129-155.
- Rosenbloom, David H. and Ross, Bernard H. 1994. "Administrative Theory, Political Power, and Government Reform," in New Paradigms for Government, P. W. Ingraham, B. S. Romzek & Associates. S.F.: Jossey-Bass Inc..
- Rouse, J. 1993. "Resource and Performance Management in Public Service Organizations," in K. Isaac-Henry, C. Painter and C. Barnes, eds. Management in the Public Sector: Challenge and Change, London: Chapman & Hall, 59-76.
- Sylvia, Ronald D. 1994. Public Personnel Administration. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Talbot, C. 1996. "Ministers and Agencies: Responsibility and Performance," Memorandum to Public Services Committee, House of Commons.
- Toffler, A. 1981. The Third Wave. New York: Bantam Books.
- Vice President ALGore, 1993. Creating A Government That Works Better and Costs Less.
- Weller, Patrick. 1994. "The Role of the Public Sector: International Trends and Challenges," in Ian Scott and Ian Thynne (eds.), Public Sector Reform. Hong Kong: Asian Journal of Public Administ

An Assessment of the Feasibility of Performance-Related Payment in Taiwan: Western Countries Experiences

Chang-tay Chiou*, Min-Chin Chiang**, Poyu Chen***

Abstract

This project attempts to assess the feasibility of Pay-For-Performance(PFP) or Performance-related Payment(PRP) in Taiwan based on western countries experiences. The purpose of this research establishes a PFP or PRP system for Taiwan government. Research methods included literature review, brainstorming seminars, and open-ended questionnaire survey. Five parts are divided in this paper: (1) analyzing the experience of PFP or PRP system in USA, United kingdom, Canada, and OECD countries; (2) describing and criticizing the merits and shortcomings of PFP or PRP system for Taiwan's civil service system; and (3) recommending short-term and long-range alternatives for the authoritative agencies. This paper concludes that the current performance evaluation system should be reconstructed to improve our payment system for civil servants.

Key Words: Pay-for-Performance, Performance-Related Payment, Performance Management

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

*** Master Program Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.